

Dirección General de Urbanismo

NOTAS PARA EL PLANTEAMIENTO DE LA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACION

Enero, 1973

Notas para el Planteamiento de la
Subdirección General de Cooperación

1. - Introducción
2. - Creación
3. - Sondeo
4. - Objetivos
5. - Organización
6. - Personal
7. - Actuación
8. - Ofrecimiento

1 - Introducción - Cuando se leen los textos de los Decretos anteriores al reciente de 13 de Julio de 1972, por los que se establecían la organización o reorganizaciones del Ministerio de la Vivienda, y se repasan las competencias que los mismos atribuían a la Dirección General de Urbanismo, -- contrastandolas con las actividades reales de la misma, se observa que una parte de dichas -- competencias quedaba sin desempeñar, absorbida la Dirección por la carga de trabajo que algunas otras le proporcionaban, desbordando su capacidad por la atención que reclamaban perentoriamente las tareas funcionales mas inmediatas.

Por otra parte, la gestión urbanística se ha ido complicando a lo largo de los últimos diez o doce años, a medida que se aceleraba el proceso de urbanización en el país, apareciendo problemas nuevos y amplificandose los tradicionales, que han puesto de manifiesto muchas insuficiencias e inadecuaciones de la organización administrativa encargada de hacerles frente.

De forma especialmente clara y con evidente gravedad aparece, en esa perspectiva, el problema

de la falta de coordinación administrativa entre los diversos organismos cuya actuación tiene una incidencia sobre la utilización del territorio y la organización de dicha utilización, que se traduce dramáticamente en la relativa independencia con que se mueven por una parte el planeamiento urbanístico y por otra los procesos de toma de decisiones desde sectores que no se sienten solidarios con aquel, repercutiendo todo ello en la ineficacia, la disolución y el descrédito de los planes, tal y como se ha podido comprobar de modo especial durante los últimos años desde la Dirección General de Urbanismo.

La nueva reorganización del Ministerio de la Vivienda, por el Decreto citado de 13 de Julio de 1972, en el que se contiene una potenciación y nueva estructura de la Dirección General de Urbanismo, supone un paso importante para dotar a este organismo de una mayor capacidad de actuación y de una mejor adecuación a las exigencias reales del proceso de urbanización, con una importante prolongación en la reorganización de las Delegaciones provinciales. Por otra parte, esta reorganización aparece oportunamente sincronizada con la Reforma de la Ley del Suelo elaborada por el propio Ministerio. La situación parece pues muy esperanzadora para iniciar una nue

va línea de actuación de la cual puede ser pieza importante la nueva Subdirección General de Cooperación, creada por el citado Decreto, tendiendo un puente entre el Planeamiento urbanístico y los procesos de toma de decisiones.

Sin embargo, antes de pasar a concretar los objetivos generales de esta nueva Subdirección y a esbozar lo que podría ser el planteamiento operativo de su actuación, conviene señalar, a efectos de evitar ingenuas ilusiones o críticas despiadadas, la conciencia de la desproporción existente entre las verdaderas dimensiones de la problemática aludida y el alcance y la capacidad de actuación de una simple Subdirección General, ya que esa problemática desborda no ya sólo los límites de la Dirección General de Urbanismo, sino incluso los del propio Ministerio, apuntando hacia la necesidad de una amplia reorganización de toda la Administración española en materia de Urbanismo, orientada a conseguir, en todos los niveles, la coordinación de todos los sectores en una única política de ordenación territorial.

Pero esta conciencia de desproporción no anula, por supuesto, toda posibilidad de acción. Por el contrario, conocidas las dificultades, es perfectamente factible esbozar una línea de acción den

tro de un oportunismo posibilista orientado por una parte al mejor conocimiento y comprensión de la situación general con vistas a su corrección cuando sea posible, y por otra, a determinadas acciones concretas que ya pueden ser abordables y que pueden tener una inmediata repercusión en la mejora de aspectos concretos de la ordenación del proceso de urbanización.

Exponer las líneas generales por las que se piensa encauzar la actuación de esta nueva Subdirección es el objeto de esta breve Memoria, así como dar noticia de su organización, para que conocidos sus objetivos y su papel dentro del funcionamiento de la Dirección General de Urbanismo, pueda ser requerida a cooperar por cualquier servicio del Ministerio.

2 - Creación - Decreto 1994 /1972 de 13 de Julio por el que se modifica la estructura orgánica del Ministerio de la Vivienda.

Artículo 21-1- La Subdirección General de Cooperación atenderá a las cuestiones relacionadas con áreas metropolitanas, Comisiones Provin-

ciales de Urbanismo, Corporaciones Locales, Comisiones mixtas y Entidades urbanísticas privadas; y las relaciones con los órganos de la Administración cuyas actuaciones incidan en el urbanismo o afecten al medio ambiente.

2 - Dependerá de esta Subdirección, con el rango de Servicio, una unidad denominada Servicio del Medio Ambiente Urbano.

- Consideraciones sobre el tema "El Ministerio de la Vivienda ante el curso 1972-1973," elaboradas por el Excmo. Sr. Ministro, D. Vicente Mortes - Alfonso en Agosto de 1972.

Subdirección General de Cooperación.

También esta Subdirección General es de nueva planta, aunque, naturalmente, como en el caso anterior, sus funciones no son nuevas, pero se marca, se hace especial hincapié en toda la coordinación, tanto con la Administración Central como las Comisiones Provinciales de Urbanismo, como de las Areas Metropolitanas o de las Corporaciones Locales.

Relaciones con otros organismos que inciden en el urbanismo.

Es de la máxima trascendencia, garantizar una buena coordinación con los organismos de la Administración Pública, cuyas actuaciones inciden en el urbanismo o afectan al medio ambiente.

En este caso están las relaciones con el Ministerio de Obras Públicas, en primer lugar, con el Ministerio del Aire, con el de Agricultura, con el de Información y Turismo, ya menos con el de Industria. Debe garantizarse y conseguirse esa buena cooperación que requiere la ordenación racional del territorio. Para ello, el Subdirector General debe dedicar buena parte de su tiempo a lo que podríamos llamar "relaciones humanas" con los responsables de todas estas actividades, tanto en las Corporaciones Locales, como en los organismos de la Administración Central.

El medio ambiente urbano.

En esta Subdirección General está el Servicio del Medio Ambiente Urbano, tema de gran actualidad, en el que, ló-

gicamente debemos desarrollar una im-
portante labor. Ya me he referido, al
hablar del Instituto para la Calidad de
la Edificación, de que debemos dispo-
ner de medios para controlar la calidad
de este medio ambiente urbano, pero ya
no es sólo un problema de control de -
calidad del medio ambiente, si no de, -
como es bién sabido, poner los medios
para que las nuevas urbanizaciones dis-
pongan de la garantía necesaria para que
ese medio ambiente se mantenga siempre
de la mas alta calidad.

Esta Subdirección General, es la que de-
be preparar los trabajos y las interven-
ciones y, en síntesis, la presencia del -
Director General de Urbanismo en el Co-
mité Interministerial del Medio Ambiente
que preside el Ministro y Comisario del
Plan de Desarrollo, y de cuyo Comité -
especializado de Medio Ambiente Urbano
es Presidente el Director General.

-
- 3 - Sondeo - Una vez creada la Subdirección General de Coope-
ración, y efectuado el nombramiento de Subdirec-
tor de la misma, se realizó por éste, durante los
meses de octubre y noviembre de 1972, una encues-
ta personal y directa dirigida a obtener la opinión

de algunas personas que, por su situación en la Administración, pudiesen tener una visión de la problemática a la que se orientaba la nueva Subdirección desde diversas perspectivas locales, señalando problemas concretos correspondientes a situaciones conflictivas vividas en las diferentes áreas geográficas del país, que pudiesen ser abordadas por la Subdirección de Cooperación. La intención era doble: de una parte, la obtención de indicaciones sobre tipos de problemas comunes, y de otra, la toma de conocimiento de los correspondientes a situaciones particulares.

Aunque el resultado de esta encuesta no ha sido muy satisfactorio en términos generales, por el carácter excesivamente abstracto de las contestaciones, se han obtenido en muchos casos indicaciones interesantes que se han tenido en cuenta en la formulación de los objetivos y tareas de la Subdirección. Es de desear que las sugerencias e indicaciones afluayan cada vez mas, para lo cual, periódicamente, se volverá a intentar estimular la emisión de opiniones sobre la labor de la Subdirección.

-
- 4 - Objetivos - Puede decirse, pues, que la Subdirección General de Cooperación, nace para atender desde la Dirección General de Urbanismo a la creciente importancia de algunos aspectos del complejo proceso de urbanización, insuficiente o inadecuadamente aten-

9.

dados en la organización administrativa española, -
bién por su repetida manifestación ya antigua, bién
por su aparición mas reciente, que distorsionan y
esterilizan el proceso de planeamiento y ordenación
del desarrollo urbano.

Por ello, esta Subdirección apunta fundamentalmen-
te, en líneas generales, hacia una sincronización
de los precesos de toma de decisiones que inciden
en lo territorial y hacia la coordinación de las in-
tervenciones de todos los organismos implicados en
la ocupación del territorio y en la organización de
dicha ocupación, con objeto de hacer mas válido el
planeamiento.

Para dirigirse por ese camino, a pesar de las evi-
dentes desproporciones y dificultades ya señaladas,
cabe iniciar como ya se anunció una doble línea de
acción dentro del planteamiento general y de la pro-
gramación de las actividades de la Subdirección.

Por una parte aparece la necesidad de conocer con
toda profundidad el comportamiento de la intrincada
maquinaria administrativa, en sus diversos niveles,
para manifestar sus incongruencias y para identifi-
car sus disfuncionamientos. A estos fines la Subdi-
rección tratará de preparar un organigrama del fun-
cionamiento de la intervención de la Administración
en el proceso de urbanización, a partir del análisis
de la actuación de los organismos cuya actuación --

tiene repercusiones sobre el territorio, buscando los cruces de decisiones, las contradicciones, las duplicidades, las divergencias, Se considera fundamental esta clarificación como base para el entendimiento del papel de la propia Administración y del de cada uno de los organismos, así como para la identificación de las mas adecuadas vías de Cooperación de este Ministerio con cada uno de los demás organismos. También como punto de partida racional para cualquier posible reorganización futura de la Administración.

Por otra parte aparece la posibilidad de una variada y múltiple cooperación inmediata en diversos niveles y direcciones, que va desde la elaboración de investigaciones, estudios y propuestas, hasta la constante presencia en los temas conflictivos de la marcha cotidiana de la Dirección General, en una cooperación casuística y circunstancial realizada, bien sea a través del informe de los expedientes o bien por las "relaciones públicas".

En una clasificación aproximada, necesariamente provisional y revisable, a la cual podrán irse añadiendo nuevos elementos durante la marcha de la Subdirección, podrían agruparse los trabajos en las siguientes categorías:

1. - Estudios, investigaciones y propuestas sobre temas concretos, a iniciativa propia o en co

laboración con cualquier servicio del Ministerio o de fuera de él, especialmente con el Gabinete de Estudios de la Secretaría General Técnica. En esta categoría podrían entrar trabajos tales como la colaboración en la preparación del IV Plan de Desarrollo, solicitada ya por el Gabinete de Estudios de la Presidencia del Gobierno; la atención que se está prestando ya a algunos de los Proyectos que desarrollan el Convenio Bilateral de Cooperación con Estados Unidos, en desarrollo por la Secretaría General Técnica; la colaboración en informes solicitados por organismos internacionales o la presencia en los mismos; la colaboración en los trabajos a que de lugar la aprobación por las Cortes del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Regimen del Suelo y Ordenación Urbana y las posibles y convenientes Instrucciones o Normas que habrá que elaborar para su puesta en práctica, especialmente para la elaboración de planes de ordenación o normas subsidiarias de planeamiento, y para la regulación de los Concursos de Suelo enunciados en el texto de dicho Proyecto de Ley; los estudios sobre situación del planeamiento en el país; la normalización de documentación; la elaboración de catálogos previstos en el artículo 20 de la Ley del Suelo; la previsión de necesidades de planeamiento a nivel nacional sobre la base de indicadores de incrementos

demográficos para racionalizar el sistema de adjudicación de subvenciones; la realización de mapas administrativos actualizados y de términos municipales afectados por variación de límites; el inventario de Cartografía susceptible de utilización en planeamiento; etc...

2. - Asistencia constante a la Dirección en los temas derivados de su relación ya institucionalizada con otros organismos, procurando facilitarla y agilizarla. En este caso se encuentra la presencia en las diversas Comisiones Interministeriales. De hecho, la Subdirección realiza ya esta cooperación de modo regular con las Comisiones Interministeriales de Turismo y de Medio Ambiente, e inicia ahora la correspondiente al Acuerdo de Bancos de Datos en cuyo marco se inscriben, junto con la Dirección General de Urbanismo, la Presidencia del Gobierno, el Instituto Nacional de Estadística, el Instituto Geográfico y Catastral, la COPLACO, la Diputación de Vizcaya y la Comisión Mixta de Coordinación Estadística de Barcelona.

3. - Asistencia semejante en los temas que surgirán de las relaciones que pueden aparecer con otros organismos, como consecuencia de la aprobación del Proyecto de Reforma de la Ley del Suelo, especialmente en lo relativo a la Comisión Central de Urbanismo y a los Planes Directores de Coordinación.

4. - Posibilitación y preparación de nuevas vías - institucionales de cooperaciones temáticas por programas concretos tales como: realización, en colaboración con el Instituto Geográfico y Castral, de un Pliego de Condiciones Técnicas unificado para la realización de la Cartografía para el Planeamiento en las escalas mas usuales; propuesta en colaboración con la Dirección General de Bellas Artes, de la fórmula mas adecuada para que el tratamiento de los núcleos histórico-artísticos en la redacción de los Planes Generales de Ordenación, se haga de acuerdo con los criterios y normativa de aquella Dirección General evitando la actual independencia o contradicción de las dos actuaciones y, en muchos casos, de las dos normas jurídicas; revisión de la normativa de planeamiento de los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional, en colaboración solicitada recientemente por el Ministerio de Información y Turismo; estableci---miento de un programa de planeamiento en las Comarcas de Acción Especial, en relación con la política de Planes Provinciales de la Presidencia del Gobierno; regularización de la conexión entre el planeamiento territorial y la actuación del Instituto Nacional de Urbanización, especialmente en lo referente a la localización de las actuaciones; etc.
5. - Asistencia constante a la Dirección en los temas conflictivos de la marcha cotidiana, que habrá de

concretarse, y de hecho así viene sucediendo ya, en aportación de soluciones casuísticas y circunstanciales por contactos personales, en una labor en cierto modo de "relaciones públicas".

6. - Despacho de expedientes correspondientes a temas relacionados con el campo de actividades que ha quedado dibujado en los puntos anteriores.

7. - Revisión de la naturaleza y fines de las Entidades Urbanísticas Especiales para una nueva definición de su papel y propuesta para el planteamiento de las que hayan de crearse de nuevo para determinadas Areas Metropolitanas que lo requieran.

8. - Pilotaje de la potenciación y desarrollo de las Delegaciones Provinciales en lo referente a materias urbanísticas.

5 - Organización - Para el desarrollo de toda esta labor, la Subdirección General de Cooperación cuenta con la organización de que le dota la Orden Ministerial de 19 de octubre de 1972, por la que se desarrolla el Decreto 1994/1972 de 13 de Julio, en la cual figura la siguiente composición:

4.3. Subdirección General de Cooperación

4.3.1. Servicio del Medio Ambiente

4.3.2. Sección de Ordenación Territorial

4.3.3. Sección de Infraestructura y Servicios

4.3.4. Sección de Información Básica

Consta pues la Subdirección de un Servicio y de tres Secciones. De una manera general, podrían definirse esquemáticamente, las funciones de cada una de estas unidades de la siguiente forma:

Servicio del Medio Ambiente:

Procurará el establecimiento de las medidas y la ejecución de los estudios necesarios para -- asegurar la calidad del Medio Ambiente Urbano, teniendo especialmente en cuenta las actuaciones de los diversos órganos de la Administración

Sección de Ordenación Territorial:

Instrumentará los medios para asegurar la coordinación entre la política de ordenación territorial y urbana, y los diversos niveles de la programación económica, de las acciones de desarrollo regional y de las políticas sectoriales con incidencia sobre el territorio.

Sección de Infraestructura y Servicios:

Procurará la coherencia de las diversas políticas sectoriales de infraestructura y servicios, con -

las determinaciones de la ordenación territorial y urbana.

Sección de Información Básica:

Orientará la actuación urbanística de las corporaciones locales y de las entidades urbanísticas privadas, por medio de instrucciones para la elaboración de los distintos documentos que comprenden el planeamiento en todos sus grados.

- Sistematizará y actualizará la base informativa que permita reflejar la situación del territorio en los aspectos que puedan servir de base en la toma de decisiones sobre ordenación territorial y urbana.

La estructura general de la Subdirección queda reflejada en el Organigrama que se adjunta.

-
- 6 - Personal - Finalmente queda hablar del personal que requiere esta organización. Las funciones tan diversas y heterogéneas que corresponden a esta Subdirección, obligan a que la misma disponga de un personal profesionalmente muy diversificado.

En principio y para una primera etapa se han estimado las necesidades de personal para la Subdirección de acuerdo con la relación siguiente, en

la cual no figuran los jefes de las unidades.

- 1 especialista en derecho urbanístico
 - 1 sociólogo
 - 1 geógrafo
 - 1 ingeniero aeronáutico
 - 1 ingeniero industrial
 - 2 ingenieros de montes o agrónomos
 - 2 economistas
 - 2 estadísticos
 - 3 ingenieros de caminos
 - 10 arquitectos
 - 6 auxiliares
 - 2 administrativos
-

7 - Actuación - En estos momentos la Subdirección General de Cooperación no tiene aún una organización material, aunque están cubiertos los puestos de Jefe del Servicio del Medio Ambiente y de las Secciones de Infraestructuras y Servicios, y de Información Básica. En estas condiciones el trabajo se desarrolla casi exclusivamente por actuaciones individuales.

A pesar de ello, puede darse ya una relación de actividades desarrolladas en los tres meses transcurridos desde su creación, de entre las cuales se excluyen las correspondientes al planteamiento, concepción y organización de la propia Subdirección. Tal relación puede servir para

dar idea de como se materializa y concreta en casos reales; a nivel de expediente muchas veces, la labor que en las paginas anteriores ha quedado enunciada de forma mas genérica.

- Estudio e informe del escrito del Gabinete de Estudios de la Presidencia del Gobierno sobre "Enfoque de lo Regional en el IV Plan de Desarrollo".
- Informe sobre, "el urbanismo en 1972" para el Gabinete de Estudios de la Presidencia del Gobierno.
- Colaboración con la Secretaría General Técnica del Ministerio en la preparación y definición de la participación del Profesor Mac Grath en el marco del 2º Programa de Cooperación con Estados Unidos.
- Exposición de la Situación del Urbanismo en España ante el Subsecretario de Vivienda de la República Federal Alemana.
- Preparación de un borrador sobre integración de la planificación física y la planificación económica en la experiencia española para un trabajo, solicitado por la ONU y entrevista con el Sr. Desmond, de dicho organismo, para fijar el alcance del trabajo a realizar en colaboración con la Secretaría General Técnica de este Ministerio y el Gabinete de Estudios de la Presidencia del Gobierno.

- Colaboración en el trabajo presidido por el Ilmo. Sr. Subsecretario para el estudio y contestación de las observaciones formuladas por diversos organismos al Proyecto de Ley de Reforma de la Ley del Suelo.
- Centralización de observaciones emitidas por los organismos representados en la Comisión de Estructuras y Servicios Urbanos del III Plan de Desarrollo y, a petición de su Presidente, formulación de las bases para el Informe de dicha Comisión sobre el llamado Avance de Esquema Director de la Subregión Central realizado por Coplaco.
- Iniciación de un estudio en colaboración con la Subdirección General de Recursos Patrimoniales y repoblación forestal del ICONA sobre la mejor utilización de los terrenos propiedad de este organismo en la costa de Huelva.
- Participación en el Congreso Internacional de Ecológica y Turismo (Madrid, 30 de octubre 3 de noviembre).
- Representación de España en la Reunión -

Internacional de Países de Mediterráneo
(Ankara, 13-18 de noviembre).

- Realización del estudio de la situación del Planeamiento y de la normativa de ordenación urbanística en España (en avanzado estado de desarrollo).
- Trabajo en la elaboración del pliego de Condiciones técnicas para realización de Cartografía para el planeamiento, en colaboración con el Instituto Geográfico y Catastral. (En realización).
- Asistencia regular en representación del Director General a las reuniones de la Comisión Interministerial de Turismo y realización de informes para la misma.
- Asistencia regular en representación del Director General al Comité de Defensa del Medio Ambiente Urbano y al de Defensa de la Naturaleza, ambos dependientes de la Comisión Interministerial del Medio Ambiente.
- Presidencia del Comité Técnico del Acuerdo del Banco de Datos, en representación del Director General.

- Asistencia regular a las Subcomisiones de Coordinación Técnica del llamado -- Avance de Esquema Director de la Subregión Central que realiza la COPLACO.
- Informe sobre las acciones a realizar en diversas Comarcas de Acción Especial -- por el Servicio Central de Planes Provinciales de la Presidencia del Gobierno.
- Estudio de las conclusiones del Primer -- Consejo Económico Sindical de la provin-- cia de la Coruña, a petición del Ministro de Relaciones Sindicales.
- Estudio a petición de la Comisaría del -- Plan de Desarrollo de las repercusiones que la aprobación del Plan General de Or-- denación del término Municipal de Siero pueden tener en relación con las Normas de Ordenación del Territorio del Polo de Oviedo.
- Informe sobre la ampliación del puerto -- de Barcelona y su entorno industrial, so-- licitado por la Dirección General de Aduá-- nas.
- Informe sobre el Proyecto de Normas de Policía para los margenes de los embal-

ses, remitido por la Dirección General de Obras Hidráulicas.

- Asistencia a la Dirección General de Carreteras para la elaboración del Planeamiento Vial del Campo de Gibraltar y red Arterial Comarcal de la Bahía de Algeciras, a petición de la Dirección General de Carreteras.
 - Informe sobre la situación de las urbanizaciones privadas que se realizan en las costas de Huelva, cerca del Coto de Doñana, para contestar un escrito del Ministro de Educación y Ciencia.
 - Contestación al Ayuntamiento de Gijón sobre interferencias de su Plan General con las Normas de Ordenación del Territorio del Polo de Oviedo.
 - Contestación al Ayuntamiento de Burgos sobre su Programa de Actuación Urbanística.
 - Preparación de la contestación a un ruego del Procurador D. Eduardo Tarragona sobre la situación urbanística de Barcelona y su Comarca.
-

8 - Ofrecimiento-Como se indicaba al principio, el objeto de estas notas era dar a conocer las líneas generales de acuerdo con las cuales se está encauzando la actuación de la nueva Subdirección, con el fin de que, una vez explicada y conocida su misión, pueda ser solicitada para cooperar, en todo aquello en que se la considere útil.

Vaya ahora, junto con este ofrecimiento, la petición de sugerencias y observaciones que puedan ser suscitadas por la lectura de esta breve Memoria, muy necesitada sin duda de ellas, para la mejor orientación y perfeccionamiento de la tarea que espera a la Subdirección, cuya realización requiere la pronta dotación de los medios y del personal de que se ha hecho mención.

Madrid, 19 de Enero de 1973

ORGANIGRAMA DE LA
SUBDIRECCION GENERAL DE COOPERACION

